Wissenschaftlicher Rat für die Regierungspolitik

W 71

Entscheidungsgrundlagen
Vier Perspektiven für die ländlichen Gebiete in der Europäischen Gemeinschaft

Zusammenfassung

Den Haag 1992

Das vorliegende Arbeitspapier enthält die deutsche Übersetzung der Zusammenfassung des im Juni 1992 erschienenen Berichts "Entscheidungsgrundlagen" des Wissenschaftlichen Rats für die Regierungspolitik (WRR) und des Kapitels 1 dieses Berichts. Eine englische und eine französische Übersetzung des gesamten Berichts können bei der Geschäftsstelle des WRR (tel.: +31/70/3564483) angefordert oder beim Sdu-Verlag (tel.: +31/70/3789880) bestellt werden.

Exemplaren van deze uitgave zijn te bestellen bij het Distributiecentrum Overheidspublikaties, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, door overmaking van f 10,-- op giro 751 dan wel schriftelijk of telefonisch (+31/71/352500) onder vermelding van titel en ISBN-nummer en het aantal gewenste exemplaren.

This Working Document can be ordered at "Distributiecentrum Overheidspublikaties", P.O. Box 20014, 2500 EA The Hague, by paying f 10,-- on giro 751 or by letter or telephone (+31/71/352500) in mentioning title and ISBN-number and the number of copies you want to have.

ISBN 90 346 2942 2
Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)
(Publication of the Scientific Council for Government Policy).

INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG

In seinem "Arbeitsprogramm 1988-1992" kündigte der Wissenschaftliche Rat für die Regierungspolitik (WRR) eine Studie über die Zukunft der ländlichen Gebiete in der Europäischen Gemeinschaft an. Anlaß für diese Studie waren:

- die strukturell zunehmende Produktivität in der Landwirtschaft, wodurch bei gleichbleibender Anbaufläche immer größere Überschüsse entstehen;
- die Tatsache, daß weitere Produktivitätssteigerungen offenbar technisch möglich sind, wodurch in Zukunft weit höhere Produktionsniveaus als bisher erreicht werden können;
- die bei unveränderter Politik zu erwartende weitere Zunahme der Haushaltsbelastung für die Gemeinschaft;
- der zunehmende gesellschaftliche Druck, anderen Zielsetzungen, wie etwa der langfristigen Instandhaltung von Umwelt, Natur und Landschaft, Aufmerksamkeit zu schenken.

Die Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft, also auch die Niederlande, sind angesichts dieser Entwicklungen gezwungen, strategische Entscheidungen über die Zukunft der ländlichen Gebiete zu treffen.

Ausgangspunkte

In diesem Bericht wurden vier Modellszenarien für die bodengebundene Land- und Forstwirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft bis in etwa zum Jahr 2015 ausgearbeitet. Hierbei handelt es sich nicht um Prognosen, sondern um eine Bestandsaufnahme der technischen Möglichkeiten, die die Grenzen jeder künftigen Entwicklung markieren. Die Szenarien vermitteln ein Bild von der optimalen Bodennutzung in den ländlichen Gebieten unter Zugrundelegung verschiedener Ausgangspunkte.

Ausgangspunkte für die einzelnen Szenarien sind:

- Szenarium A: freier Markt und Freihandel
- Szenarium B: regionale Entwicklung
- Szenarium C: Natur und Landschaft
- Szenarium D: Umwelt

Diese Ausgangspunkte spielen in der heutigen agrarpolitischen Diskussion in Europa die Hauptrolle.

Ergebnisse

Die Modellergebnisse unterscheiden sich voneinander hinsichtlich der benötigten Fläche, der Anbaukosten, der Arbeitsplätze und des Einsatzes von Düngemitteln und Pestiziden in einer Größenordnung schwankend zwischen zwei und sieben. Auch im Vergleich zur heutigen Situation sind die Unterschiede sehr groß.

Der Rat ist der Auffassung, daß diese Ergebnisse in zweierlei Hinsicht für die Politik von Bedeutung sind.

Zunächst machen die großen Unterschiede zwischen den Szenarien die Bedeutung (vor allem europäischer Agrar-)Politik deutlich. Die einzelnen politischen Optionen führen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Daher müssen sich die Politiker im Zusammenhang mit ihren Entscheidungen über Instrumente dauernd Rechenschaft über die angestrebten Ziele ablegen.

Die kürzlich in Brüssel beschlossenen Änderungen bezüglich des Einsatzes von Instrumenten - die Verringerung der Preisstützung zugunsten direkter Hektarprämien bzw. Einkommensbeihilfen - werden nach Auffassung des Rats wenig Einfluß auf die langfristigen Entwicklungen haben. Sie bieten keine Lösung für die grundlegenden Probleme und geben nicht genügend Spielraum zur Nutzung neuer Chancen.

Ferner geben die vier Szenarien deutliche Hinweise auf eine Reihe struktureller Entwicklungen in der bodengebundenen Land- und Forstwirtschaft, mit denen die Politik in der Zukunft auf jeden Fall konfrontiert sein wird. Der Rat nennt hier:

- die weitere Steigerung der Produktivität im Agrarsektor bis zu objektiv feststellbaren Höchstgrenzen;
- die unabhängig von der verfolgten Politik zunehmenden Überschüsse an landwirtschaftlicher Nutzfläche;
- die weitere Verringerung der Zahl der Arbeitsplätze in der Landwirtschaft;
- die guten Möglichkeiten für eine umweltfreundlichere Agrarproduktion;
- das Vorhandensein von Raum für die Verwirklichung einer "vorläufigen europäischen ökologischen Grundstruktur" als "Rückgrat" der Natur.

In allen Fällen erweist sich eine Politik, die keine Verkleinerung der Anbaufläche zum Ziel hat, als kontraproduktiv. Die Entscheidung, An-

bauflächen um jeden Preis u.a. mit dem Ziel zu bewirtschaften, künstlich Arbeitsplätze zu erhalten, behindert die Schaffung neuer Strukturen in diesem Sektor. Auch werden umwelt- und anbautechnische Verbesserungen, die der technische Fortschritt ermöglicht, vereitelt.

Konsequenzen für die Niederlande

Für die Niederlande ergeben sich aus den vorliegenden Szenarien folgende Konsequenzen:

- Der bodengebundene Ackerbau wird u.a. dadurch potentiell bedroht, daß andere Länder ebenfalls agro-industrielle Komplexe entwickeln.
- Auch die Milchviehhaltung läuft auf längere Sicht Gefahr, wenn auch in geringerem Maße.
- Soweit eine nationale Politik verfolgt wird, sollte sie sich vorzugsweise auf Aktivitäten mit hohem Mehrwert in der Land- und Gartenwirtschaft richten. Dies kann am besten in den Bereichen geschehen, in denen bereits jetzt eine technisch hochwertige Produktion möglich ist. Möglichkeiten sind vorzugsweise in den Betriebszweigen wahrzunehmen, in denen der Nachdruck weniger auf Bodengebundenheit, sondern vielmehr auf Absatzorganisation, Know-how, Infrastruktur und Erfahrung u. dgl. liegt.
- Eine Sanierungspolitik für die Betriebszweige oder Betriebe, die auf längere Sicht wenig Chancen haben, erscheint unumgänglich.

Empfehlungen

Dieser Bericht soll nicht - es handelt sich hier lediglich um eine technische Bestandsaufnahme - in Empfehlungen münden, die unmittelbar in spezifische Maßnahmen umzusetzen sind. Geboten wird eine Richtschnur für Forschung und Politik.

Nähere Untersuchungen in Teilbereichen sollten sich u.a. mit den Folgen einer Erweiterung der Gemeinschaft um wichtige Agrarproduzenten in Mittel- und Osteuropa befassen. Nach Auffassung des Rats würde eine solche Erweiterung die aufgezeigten Entwicklungen nur noch verstärken.
Was die Politik angeht, so empfiehlt der Rat, den Bericht als Rahmen für die Beschlußfassung zu verwenden. Die Erkenntnisse bieten Ansatzpunkte für mehr grundlegende Maßnahmen sowohl auf europäischer als auch auf

einzelstaatlicher Ebene. Auf jeden Fall zeigt sich hier die Notwendigkeit einer aktiven Bodenpolitik.

Gliederung des ursprunglichen Berichts

Der Bericht gliedert sich wie folgt:

Kapitel 1 gibt eine allgemeine Übersicht über die wichtigsten Ergebnisse der Studie. Es läßt sich unabhängig von den anderen Kapiteln lesen. In den Kapiteln zwei bis sechs werden die einzelnen Teile der Studie näher ausgearbeitet.

Kapitel 2 beschreibt die Licht- und Schattenseiten der stürmischen Entwicklung der europäischen Landwirtschaft. In *Kapitel 3* wird über das methodische Vorgehen Rechenschaft abgelegt. Es wird erläutert, wie Entscheidungen zugunsten politischer Ziele mit technischen Informationen über Produktionsmöglichkeiten und Produktionstechniken kombiniert wurden und wie mittels GOAL (General Optimal Allocation of Land use), ein speziell für diese Art von Fragen entwickeltes Modell, kontrastierende Zukunftsbilder für die Bodennutzung in der Zwölfergemeinschaft geschaffen wurden. *Kapitel 4* faßt die Ergebnisse einer großen Anzahl Teiluntersuchungen zusammen, die verschiedene Institute und universitäre Fachbereiche im Auftrag des Rats durchgeführt haben. *Kapitel 5* enthält das Kernstück des Berichts, die vier Modellszenarien: Hier wird anhand der gesammelten Informationen die optimale Bestimmung landwirtschaftlicher Nutzfläche im Lichte der verschiedenen Ausgangspunkte für die ländlichen Gebiete in Europa wiedergegeben. In *Kapitel 6* wird auf die räumlichen Aspekte einer Reihe politischer Zielsetzungen (Natur, Landschaft, Erholung), die nicht im Modell berücksichtigt werden konnten, eingegangen.

Schließlich stellt der Rat im *Nachwort* noch kurz einige Betrachtungen zu den Analysen und Ergebnissen dieses Berichts an.

1. BODENNUTZUNG IN DER EG: POLITISCHE WAHLMÖGLICHKEITEN

1.1 Einführung

Die Landwirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft wird immer produktiver. Die verbesserten Produktionsverhältnisse in Verbindung mit zunehmendem Wissen über den Anbau ertragreicher Sorten führt zu einem Wachstum dessen Grenzen noch keineswegs absehbar sind. Bei den heutigen technischen Möglichkeiten kann die Produktivität in den nördlichen EG-Ländern noch um 20 bis 30 Prozent steigen. In den am wenigsten entwickelten landwirtschaftlichen Gebieten innerhalb der EG sind sogar Steigerungsraten bis zu 400 Prozent möglich. Dank technischer Innovationen (Biotechnologie) ist eine noch höhere Produktivität längerfristig nicht auszuschließen.
Solche Perspektiven haben verschiedene Implikationen. Einerseits kann hier von einem überzeugenden Erfolg die Rede sein: Die Hauptzielsetzung der gemeinsamen europäischen Landwirtschaftspolitik, die "gesicherte" Agrarproduktion, ist ohne Abstriche erreicht. Wenn man (als Gedankenexperiment) diese Produktivitätssteigerung jedoch extrapoliert, so zeigen sich unmittelbar auch die Schattenseiten. Bereits heute ist von einer Kostenexplosion im Agrarsektor die Rede, von einem gespannten Verhältnis zu wichtigen Handelspartnern, weil subventionierte EG-Überschüsse auf dem Weltmarkt abgesetzt werden, von einer Marktverschlechterung, die (vor allem) die Entwicklungsländer betrifft, und von zunehmenden Umwelt-, Natur- und Landschaftsproblemen infolge der heutigen intensiven Produktionsverfahren. Eine Weiterentwicklung im bisherigen Sinne würde zu einer unhaltbaren Situation führen.

Die Notwendigkeit einer Reform der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik wird allgemein erkannt. Es stellt sich lediglich die Frage, wie diese Reform aussehen soll. Die kürzlich in Brüssel vereinbarte Reform wird als Durchbruch bezeichnet [1]. Was die Preispolitik angeht, trifft dies sicherlich zu. Durch die Senkung des Getreidepreises um 29 Prozent in drei

---

1 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die künftige Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik - Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament - Folgedokument zum Grundsatzpapier (Kom/91/100 vom 1. Februar 1991) - Vorschläge der Kommission.

Jahren bewegt man sich in Richtung auf den Weltmarktpreis. Die vereinbarte Entschädigungsregelung in Form einer Hektarprämie läßt allerdings die grundlegenden Probleme weiterbestehen. Dies ist darauf zurückzuführen, daß eine grundsätzliche Diskussion über die agrarpolitischen *Ziele* kaum geführt worden ist und daß sich die Erneuerung im großen und ganzen auf das Instrumentarium beschränkt. So ist nur unzureichend dargestellt, inwieweit diese Zielsetzungen - bzw. entsprechende Kurskorrekturen - eine politische Neuorientierung erfordern.

Der hier vorliegende Bericht soll zu einer notwendigen Grundsatzdiskussion beitragen. Hierzu wird eine Modellanalyse möglicher Alternativen in der Bodennutzung innerhalb der EG bis etwa zum Jahr 2015 vorgelegt. Anhand des vom Rat entwickelten linearen Programmierungsmodells GOAL (General Optimal Allocation of Land use) wurde der Frage nachgegangen, wo bei den betreffenden politischen Optionen Boden für die Land- und Forstwirtschaft eingesetzt werden muß und auf welche Weise dies geschehen muß, um bestimmte Kombinationen von Zielsetzungen so gut wie möglich zu realisieren. Die Nutzung von Grund und Boden wird also durch den relativen Wert bestimmt, der den verschiedenen Zielen beigemessen wird. Die Ziele sind in Form von Bodennutzung quantifiziert (jede politische Entscheidung hat andere räumliche Folgen). Ausgehend von einer bestimmten Nachfrage nach Agrarprodukten und von den besten zur Zeit verfügbaren technischen Mitteln, wird der Frage nachgegangen, welches Muster der Bodennutzung entsteht, wenn bestimmten Zielen Vorrang gegeben wird. In Verbindung mit einer Reihe von Randbedingungen hinsichtlich Arbeitsplätze, Umwelt und Wirtschaft führt dies zu einer Neuverteilung Produktion, die stark von der heutigen Verteilung abweichen kann.

Da die mit den Zielsetzungen verbundenen unterschiedlichen Werte die Ergebnisse bestimmen, macht es die hier gewählte Vorgehensweise möglich, Szenarien aufgrund unterschiedlicher politisch-normativer *Ausgangspunkte* auf dem Gebiet der bodengebundenen Land- und Forstwirtschaft in der Zwölfergemeinschaft auszuarbeiten.
Unter "Ausgangspunkte" ist hier die Gesamtheit deutlich zusammenhängender Präferenzen hinsichtlich mehrerer Ziele zu umschreiben. Der Kern dieses Berichts besteht aus vier solcher Szenarien. Abgesehen von der Agrarpro-

duktion beziehen sie sich auf Ziele im sozialökonomischen Bereich sowie auf Ziele in den Bereichen Umwelt, Natur und Landschaft.

Der vorliegende Bericht beschränkt sich auf das Territorium der heutige Europäischen Gemeinschaft vor der Wiedervereinigung Deutschlands. Ein möglicher Beitritt von Ländern mit einem großen Agrarpotential (was bei den meisten Ländern Mittel- und Osteuropas der Fall ist) wird die Notwendigkeit einer Neudefinition der Zielsetzungen der europäischen Agrarpolitik noch verstärken.

1.2 Die vier Szenarien

Aufgrund der wichtigsten Denkrichtungen in der heutigen Agrardiskussion wurden vier kohärente politische Ausgangspunkte erarbeitet. Es handelt sich hier, wie gesagt, um extreme Standpunkte, in die die in der Diskussion vorgebrachten Ideen, konsequent eingebracht werden. Die Ausgangspunkte bestimmen die Rangordnung der politischen Zielsetzungen, aufgrund derer die Szenarien A bis D erarbeitet wurden.

1.2.1 Szenarium A: freier Markt und Freihandel

Im Freihandelsszenarium wird die Landwirtschaft wie jede andere wirtschaftliche Tätigkeit eingestuft. Produktion findet zu möglichst niedrigen Kosten statt. Ausgegangen wird von einem freien (Welt-)Markt für landwirtschaftliche Erzeugnisse mit minimalen Beschränkungen im Interesse der sozialen Sicherheit und der Umwelt.
Die in diesem Szenarium vorherrschende Auffassung nähert sich der, die die Amerikaner bei den laufenden Verhandlungen im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) vertreten.

1.2.2 Szenarium B: regionale Entwicklung

In diesem Szenarium hat die regionale Arbeitsmarktentwicklung innerhalb der heutigen EG Vorrang. Zu diesem Zweck werden Erwerbsmöglichkeiten im Agrarsektor geschaffen.
Die vorherrschende Meinung ist als Fortsetzung und Erweiterung der heutigen EG-Politik aufzufassen.

1.2.3 Szenarium C: Natur und Landschaft

In diesem Szenarium wird die Erhaltung von möglichst viel Naturgebiet angestrebt. Zu diesem Zweck wird eine räumliche Trennung zwischen Landwirtschaft und Natur angebracht. Neben Gebieten, die ausschließlich für Zwecke des Naturschutzes ausgewiesen sind, gibt es Gebiete, die für menschliche Aktivitäten reserviert sind.
Naturschutzorganisation, aber seit kurzem auch der De Zeeuw/Albrecht-Ausschuß, sind Exponenten der vorherrschenden Meinung.

1.2.4 Szenarium D: Umweltschutz

Das wichtigste Ziel in diesem Szenarium ist das Fernhalten systemfremder Stoffe aus der Umwelt.
Anders als bei den vorgenannten Ausgangspunkten geht es hier nicht in erster Linie um die Erhaltung bzw. Verbesserung bestimmter Pflanzen- und Tierarten, sondern um den Schutz von Boden, Wasser und Luft. Es wird daher auch keine räumliche Trennung zwischen Natur- und Agrargebieten, sondern vielmehr deren Integration angestrebt. Landwirtschaft kann überall betrieben werden, sei es unter strengen Umweltauflagen.
Dieser Ausgangspunkt paßt in das *integrierte Landwirtschaftskonzept*, wie es seinerzeit unter Mitwirkung des Wissenschaftlichen Rat für die Regierungspolitik entwickelt wurde [2].

1.2.5 Räumliche Beurteilung

Die vier Szenarien auf der Grundlage kwantifizierter Ausgangspunkte reichen nicht für die Behandlung aller in diesem Bericht angeschnittenen Probleme aus. Die Natur- und Landschaftsaspekte können nicht so quantifiziert werden, daß sie für das Modell brauchbar sind.
Um diesem Mangel abzuhelfen, wurden Landkarten mit einer idealen räumlichen Verteilung aus der Perspektive von Natur und Landschaft angefertigt. Mit Hilfe dieser Landkarten werden die Modellergebniße bewertet.

---

2 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf u.a.: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (Bausteine für eine integrierte Landwirtschaft), WRR Voorstudies en achtergronden nr. V44, Den Haag, Staatsuitgeverij 1984.

Denkbar ist, daß hierbei Wünsche in bezug auf die räumliche Gliederung an den Tag treten, die eine Nuancierung der Modellergebnisse erfordern.

1.3 Funktionen der Szenarien

Auf die Arbeitsweise des sog. GOAL-Modells sowie auf die Eingabe von Daten in dieses Modell wird in den Kapitel 3 und 4 des ursprunglichen Berichts ausführlich eingegangen. An dieser Stelle soll - zur Einführung - lediglich gesagt werden, was das Modell kann und was nicht. Es macht keine Voraussagen. Die Szenarien sind *Bestandsaufnahmen technischer Möglichkeiten*, ausgehend von einer Reihe an sich fundierter Annahmen und Hypothesen, wobei jedoch wesentliche Elemente der Wirklichkeit unberücksichtigt bleiben (wie Preisänderungen, Annahmen bezüglich des Verhaltens von Aktoren, institutionelle Hindernisse). Es handelt sich hier also nicht primär um eine Untersuchung der Auswirkungen der jetzt anstehenden Veränderungen in der gemeinsamen Agrarpolitik. Das Modell gibt wohl die technischen Grenzen an, binnen derer sich Veränderungen vollziehen *müssen*. In vielen Bereichen ist eine solche Feststellung technischer Möglichkeiten, die zudem die äußersten Möglichkeiten sind, nicht durchführbar. (Bei welcher Einwohnerzahl sind die Niederlande "voll"? Welches Wohlstandsniveau ist "ausreichend"?) Dies gilt nicht für die bodengebundene Landwirtschaft in der EG, da hier von im Prinzip zugänglichen Daten (Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen, technische Mittel, Nutzungsmöglichkeiten von Boden) ausgegangen wird.

Anders gesagt: Mit der Bestandsaufnahme der technischen Möglichkeiten wird ein Beurteilungsrahmen für die strategischen Entscheidungen geschaffen, die der Staat und andere Aktoren in den kommenden Jahren treffen müssen. Die politischen Entscheidungsmöglichkeiten werden insofern verbessert, als anhand der Ergebnisse festgestellt werden kann, inwieweit die heutige Politik zu den Entwicklungen paßt, die in den Szenarien eine erhebliche Rolle spielen (letzteres ist z.B. ganz entschieden der Fall bei einer weitergehenden Zunahme der Produktivität und der damit zusammenhängenden Abnahme der Zahl der Arbeitsplätze in der bodengebundenen Landwirtschaft). So können die Anstrengungen eingeschätzt werden, die zur Verwirklichung der jeweiligen Zielsetzungen erforderlich sind: Muß man gegen den Strom schwimmen oder kann man sich mit kleinen Kurskorrekturen

auf das Ziel zutreiben lassen. Die Modellergebnisse können so als *politische Orientierungspunkte* dienen. Wenn die Ergebnisse aller Szenarien in dieselbe Richtung weisen, so besteht ganz eindeutig ein Spannungsfeld zwischen den technischen Möglichkeiten und einer Politik, die etwas anderes will. In der politischen Praxis wird dann "gegen den Strom geschwommen". Sind die Modellergebnisse sehr unterschiedlich, dann ist der politische Spielraum offenbar größer.
Unterschiedliche Ergebnisse können ferner auf unerwartete Potentiale in bestimmten Gebieten hinweisen. Schließlich kann eine Erweiterung der Möglichkeiten nachgewiesen werden, wenn sich bestimmte Entwicklungen als substituierbar erweisen.

Ein Beispiel für ein solches Spannungsfeld: Wenn alle vier Szenarien auf einer Anbaufläche, die mindestens 40 Million Hektar kleiner ist als die heutige 127 Millionen Hektar große Anbaufläche, zu verwirklichen sind, dann kann mit Sicherheit davon ausgegangen werden, daß Maßnahmen zur Instandhaltung der heutigen landwirtschaftlichen Nutzfläche sehr große Anstrengungen erfordern würden. Wären solche Maßnahmen dann sinnvoll? Sollten nicht andere Zielsetzungen den Vorzug verdienen? Müssen die Instrumente dann nicht anders eingesetzt werden? Schon die Feststellung der technischen Möglichkeiten führt zu solchen Fragestellungen. Beispiele für unerwartete Potentiale und substituierbare Möglichkeiten werden weiter unten behandelt.

Mit Hilfe der Szenarien soll die Politik auf verschiedenen Ebenen zur Diskussion gestellt werden. Sie zeigen zunächst die Möglichkeiten auf, die die verschiedenen Zielsetzungen eröffnen, denen (unterschiedliches) Interesse beigemessen wird. Dabei handelt es sich um Ergebnisse auf *gemeinschaftlicher Ebene.*
Ferner geben die Szenarien Aufschluß darüber, wo in der Zwölfergemeinschaft am besten Landwirtschaft betrieben werden kann, welche Form der Landwirtschaft für den betreffenden Ort am besten geeignet ist (Ackerbau, Viehzucht, Waldwirtschaft) und auf welche Weise diese Landwirtschaft betrieben werden muß (produktionsorientiert, umweltfreundlich oder mit einem maximalen Einsatz von Boden). Dies sind Ergebnisse auf *regionaler Ebene.*

Insofern die Ergebnisse auf gemeinschaftlicher und regionaler Ebene Konsequenzen für bestimmte Länder haben, wird ebenfalls die Politik auf *nationaler Ebene* angesprochen.

In den nachfolgenden Abschnitten werden die wichtigsten Ergebnisse der Modellberechnungen zusammengefaßt (das Zahlenmaterial und die entsprechenden Auslegungen sind in Kapitel 4 und 5 des ursprunglichen Berichts zu finden). Die politischen Orientierungspunkte sind hiermit festgelegt. Ferner wird der Frage nachgegangen, inwieweit die Szenarien Anlaß zu Randbemerkungen zur heutigen und geplanten Politik geben.

1.3.1 Die gemeinschaftliche Ebene

Unterschiede zwischen den Szenarien

Die Modellberechnungen zeigen erhebliche Unterschiede zwischen den vier Szenarien auf. Die Werte der einzelnen Ziele unterscheiden sich je nach Szenarium und Bereich (u.a. abhängig von der Art der Nachfrage; siehe Kapitel 4). Bei der Bodennutzung entspricht der Unterschied zwischen dem höchsten und niedrigsten Wert ungefähr einem Faktor 3. Für die Kosten der bodengebundenen Landwirtschaft, der Arbeitsplätze und des Stickstoffverbrauchs (insgesamt pro Hektar) liegt dieser Unterschied bei ungefähr 2. Der Pflanzenschutz pro Hektar ergibt einen Faktor 4 und der Pflanzenschutz insgesamt einen Faktor 7.

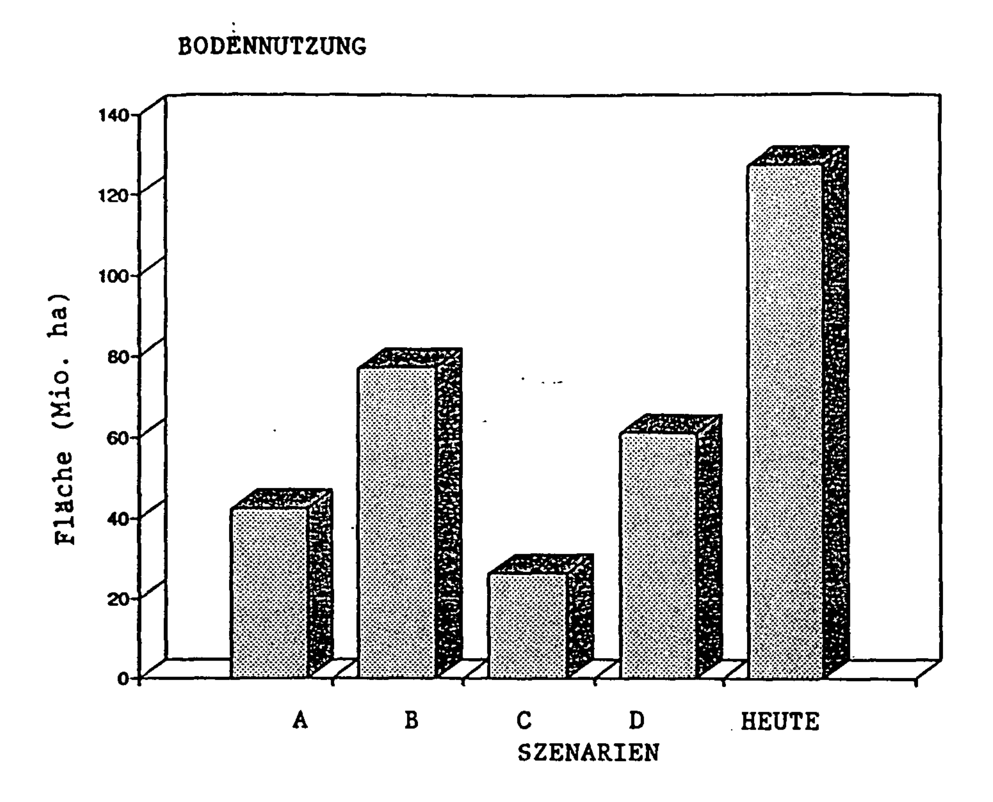
Die erste Schlußfolgerung, die aus diesen signifikanten Unterschieden gezogen werden kann, lautet, daß politischer Spielraum tatsächlich vorhanden ist.

Bodennutzung

Die höchsten und niedrigsten Werte, die für die Bodennutzung gefunden werden, sind zwar sehr unterschiedlich, aber in allen Szenarien findet eine starke bis sehr starke Freisetzung landwirtschaftlicher Nutzfläche statt. Dies ist in Abb. 1.1 zu sehen, in der die aufgrund der vier Szenarien für die Landwirtschaft erforderliche Nutzfläche mit der heutigen landwirtschaftlichen Nutzfläche verglichen wird.

Die zweite Schlußfolgerung lautet, daß der Spielraum für eine Politik, die von der Aufrechterhaltung der heutigen landwirtschaftlichen Nutzfläche ausgeht, gering ist.

Abbildung 1.1 Die Bodennutzung bei den verschiedenen Szenarien im Vergleich zur heutigen Bodennutzung (in Mio. ha)



Szenarium A = Freier Markt und Freihandel
Szenarium B = Regionale Entwicklung
Szenarium C = Natur und Landschaft
Szenarium D = Umweltschutz

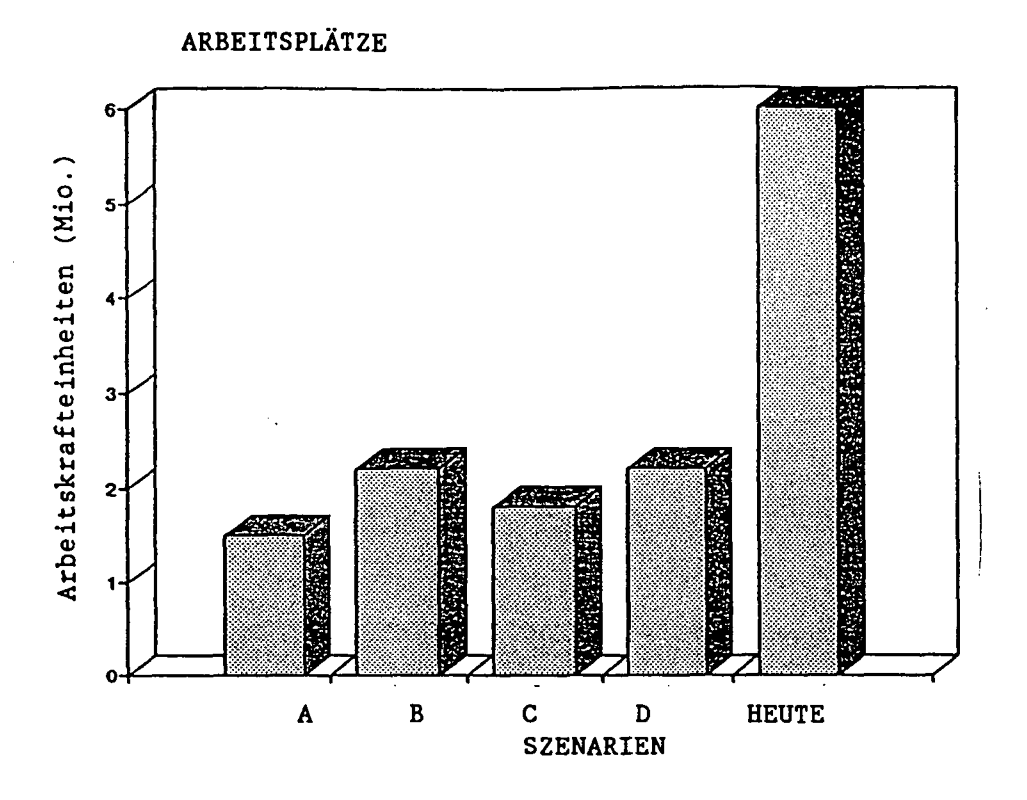
Quelle: Wissenschaftlicher Rat für die Regierungspolitik.

Arbeitsmarkt

Eine weitere Verringerung der Arbeitsplätzezahl in der Landwirtschaft wird in allen Szenarien sichtbar (s. Abb. 1.2). Der Rückgang des Arbeitsvolumens in der Landwirtschaft schwankt zwischen 3 und 4,5 Millionen Arbeitskrafteinheiten.

Die dritte Schlußfolgerung lautet, daß in allen Fällen erhebliche Anstrengungen erforderlich sind, um die Freisetzung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft aufzufangen.

Abbildung 1.2 Arbeitsplätze bei den einzelnen Szenarien im Vergleich zur heutigen Situation (in Mio. Arbeitskrafteinheiten)



Szenarium A = Freier Markt und Freihandel
Szenarium B = Regionale Entwicklung
Szenarium C = Natur und Landschaft
Szenarium D = Umweltschutz

Quelle: Wissenschaftlicher Rat für die Regierungspolitik.

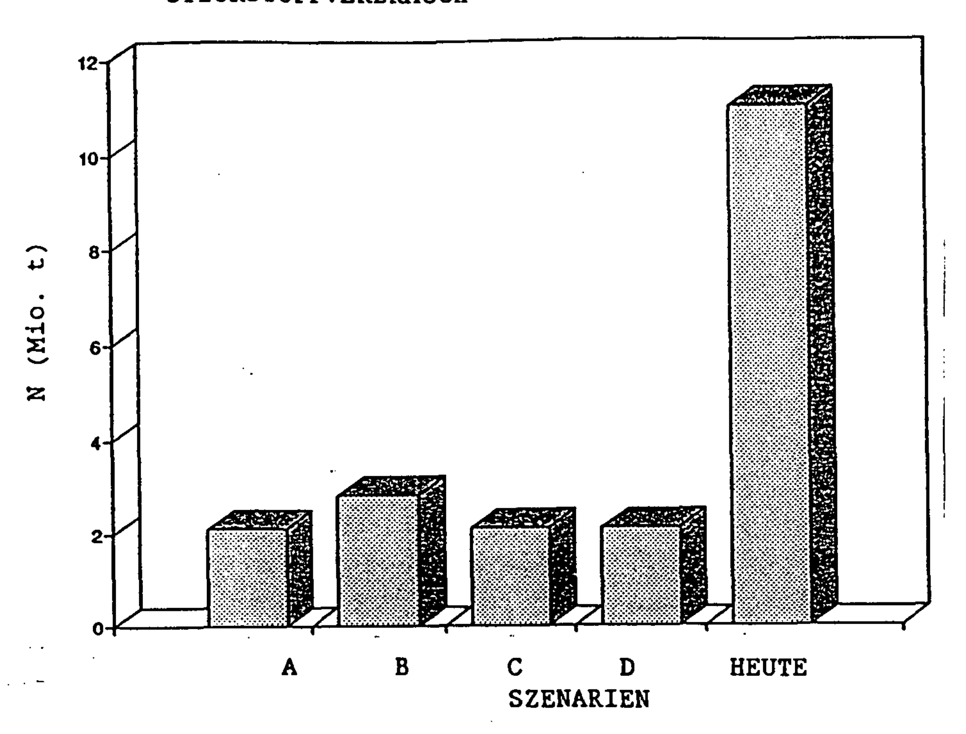
Umwelt

Es ist technisch möglich, sowohl den Einsatz von Stickstoff als auch von Pflanzenschutzmitteln ohne negative Folgen für die Produktion erheblich einzuschränken. Dies ist in den Abbildungen 1.3 und 1.4 dargestellt. Vor allem der Pflanzenschutz bietet zahlreiche Perspektiven.

Die vierte Schlußfolgerung lautet, daß die Politik mit Erfolg auf umweltfreundliche bzw. umweltfreundlichere Produktionsverfahren durch einen geringeren Einsatz von Stickstoff und vor allem durch eine weitgehende Beschränkung des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln hinwirken kann.

Abbildung 1.3 Der Stickstoffverbrauch bei den einzelnen Szenarien im Vergleich zum heutigen Stickstoffverbrauch (in Mio. t)



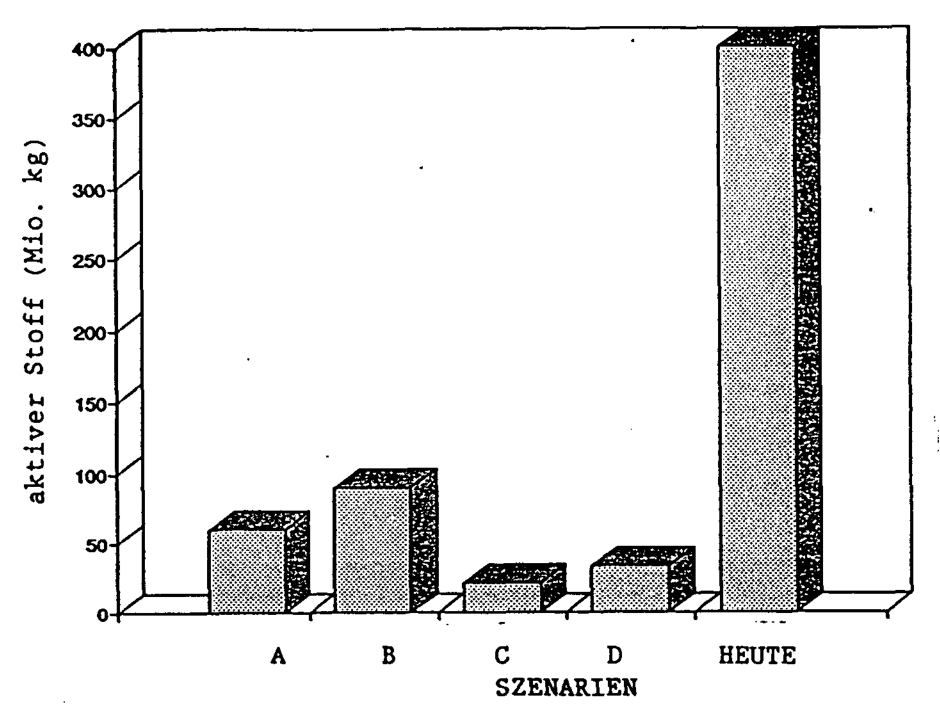


Szenarium A = Freier Markt und Freihandel
Szenarium B = Regionale Entwicklung
Szenarium C = Natur und Landschaft
Szenarium D = Umweltschutz

Quelle: Wissenschaftlicher Rat für die Regierungspolitik

Abbildung 1.4 Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln bei den einzelnen Szenarien im Vergleich zur heutigen Situation (in Mio. kg)





Szenarium A = Freier Markt und Freihandel
Szenarium B = Regionale Entwicklung
Szenarium C = Natur und Landschaft
Szenarium D = Umweltschutz

Quelle: Wissenschaftlicher Rat für die Regierungspolitik.

1.3.2 Die regionale Ebene

Außer Informationen über Zielsetzungen auf Gemeinschaftsebene, sind den Szenarien auch Informationen über die einzelnen EG-Regionen zu entnehmen. Jedes Szenarium läßt ein anderes Muster der regionalen Bodennutzung erkennen, wobei die Art der Bodennutzung von Szenarium zu Szenarium unterschiedlich ist.

Bei Szenarium A (Freihandel) konzentriert sich die Landwirtschaft vor allem auf den Nordwesten der EG. Bei Szenarium B (regionaler Arbeitsmarkt) ist eine ziemlich gleichmäßige Verteilung auf die gesamte EG festzustellen. Bei Szenarium C (Natur) verlagert sich viel Landwirtschaft

in die südlichen Regionen. Szenarium D (Umwelt) führt ebenfalls zu einer angemessenen Streuung der landwirtschaftlichen Tätigkeit über die gesamte EG mit Ausnahme der Benelux-Länder und Irlands.
Eine unterschiedliche Stellung der Landwirtschaft in den einzelnen Szenarien impliziert natürlich auch unterschiedliche Zielsetzungen im Zusammenhang mit der Bodennutzung. So ist in den Szenarien A und C das Arbeitsplatzangebot über die einzelnen Regionen sehr ungleich verteilt.
Es ist interessant, diese Ergebnisse mit den heute bestehenden Unterschieden zwischen starken und schwachen Regionen in der EG in Verbindung zu setzen. (Schwach sind Regionen mit niedriger Produktion, Produktivität und geringem Beschäftigungsgrad, in denen auch große Arbeitslosigkeit herrscht.) Was die schwachen Regionen anlangt, behält in Szenarium A nur Irland einen substantiellen Anteil an den Arbeitsplätzen im Ackerbau [3]. Im Szenarium C behalten die spanischen und italienischen Regionen 40 bzw. 34 Prozent der heutigen Arbeitsplätze, Portugal dagegen nur 14 Prozent [4].

Aus den erheblichen Verschiebungen zwischen den einzelnen Szenarien geht hervor, daß die Potentiale der Regionen nahe beieinander liegen. Immerhin können unterschiedliche Regionen bei geänderten Randbedingungen dieselben Leistungen erbringen. Schwache Regionen in Szenarium A sind stark in Szenarium C. Bei Szenarium C, das eine möglichst kleine landwirtschaftliche Nutzfläche zugunsten großer Naturgebiete vorsieht, bleibt in einigen heute starken Regionen nahezu keine bodengebundene Landwirtschaft mehr übrig. Hier wird der Produktion auf einer beschränkten Nutzfläche gegenüber der Produktion zu möglichst niedrigen Kosten der Vorzug gegeben. Dies relativiert nicht nur den Begriff "schwach", sondern beweist auch, wie wichtig politische Zielsetzungen für die Zukunft der ländlichen Gebiete innerhalb der Zwölfergemeinschaft sind. Die Entwicklung einer hochproduktiven Landwirtschaft mit Bewässerungsanlagen in den südlichen Regionen Europas kann in den nördlichen Mitgliedstaaten zu

---

[3] Die Schaffung von Arbeitsplätzen in südlichen Regionen ist in diesem Szenarium relativ teuer; siehe Kapitel 5.

[4] In Szenarium C wurde von einer möglichst kleinen Fläche für die Landwirtschaft und somit von einer höchstmöglichen Produktivität ausgegangen. Die Schaffung von Arbeitsplätzen in Griechenland und Irland ist hier relativ teuer.

erheblichen Problemen hinsichtlich der Bodennutzung und der Arbeitsmarktlage in der Landwirtschaft führen.

Bei den Szenarien B und D ist die Bodennutzung gleichmäßiger auf die Zwölfergemeinschaft verteilt. Im Szenarium B ist dies eine Folge der Randbedingung, daß die Arbeitsplätze in allen Regionen weitestgehend erhalten bleiben müssen. Die Modellberechnungen lassen erkennen, daß es technisch möglich ist, in allen Regionen 29 Prozent der heutigen Arbeitsplätze zu erhalten. Da die Arbeitsplätze prozentual in allen Regionen in demselben Umfang erhalten werden, ergibt sich eine relative Bevorzugung von Regionen, die in denen heute viel Arbeitskräfte eingesetzt werden. Dies gilt insbesondere für die Mittelmeergebiete. Im Szenarium D bleiben in den spanischen Gebieten 50 Prozent, in Süditalien 14 Prozent, in Griechenland 11 Prozent und in Portugal 10 Prozent der heutigen Arbeitsplätze erhalten. Die Auferlegung anderer Kostenenrestriktionen in diesen beiden Szenarien führt zu einer Verlagerung der Landwirtschaft nach Südeuropa (unter der Voraussetzung, daß die notwendige Bewässerung gewährleistet ist).

Was die starken Regionen anbelangt (vor allem Gebiete im Norden und Westen der Zwölfergemeinschaft), so sind die Niederlande ein typisches Beispiel. Beim Szenarium A bleiben im Osten des Landes nur fünf Prozent der Arbeitsplätze in der bodengebundenen Landwirtschaft erhalten (das Minimum, von dem bei allen Szenarien ausgegangen wird). Im Süden bleiben 18 Prozent, im Westen 26 Prozent und im Norden der Niederlande 36 Prozent der Arbeitsplätze im Sektor Ackerbau und Viehzucht erhalten. Beim Szenarium B bleiben in allen Regionen 29 Prozent der Arbeitsplätze erhalten, weil dieser Prozentsatz hier als Randbedingung gilt. Beim Szenarium C verschwindet die bodengebundene Landwirtschaft fast völlig aus den Niederlanden; die restlichen fünf Prozent der Arbeitsplätze entfallen auf die Waldwirtschaft und etwas Viehzucht im Süden. Im Szenarium D ist auch kaum noch die Rede von bodengebundener Landwirtschaft: Es bleiben noch fünf Prozent der Arbeitsplätze im Ackerbau im Norden, Osten und Süden der Niederlande und in der Waldwirtschaft im Landeswesten. Ähnliche Auswirkungen sind in Dänemark, Deutschland, Belgien und Luxemburg festzustellen. Auch die Qualifikation "Stärke" bedarf aufgrund dieser Ergebnisse offenbar einer Relativierung.

Regionale Verlagerungen treten auch auf, wenn man landwirtschaftliche Nutzflächen, die nicht mehr rentabel zu bewirtschaften sind, für die Schaffung einer ökologischen Hauptstruktur innerhalb der EG (als "Rückgrat" der Natur; siehe hierzu Kapitel 6) nutzt. Bei allen vier Szenarien ist in den meisten Regionen im Prinzip genügend Grund verfügbar, große Gebietsteile einer solchen Bestimmung zuzuführen (36% der Gesamtfläche; heute sind lediglich 3% Naturschutzgebiet). Vor allem bei den Szenarien A und C gibt es überschüssige Nutzfläche, was nicht überrascht, da hier die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten auch außerhalb der Zwölfergemeinschaft gedeckt werden kann. Überraschend ist allerdings, daß die "Überschußgebiete" mehr im Zentrum der EG als in den Mittelmeergebieten zu finden sind, wo rückläufige Produktivität, Vergreisung der Bevölkerung und Emigration das Brachliegen vieler Nutzflächen zur Folge haben. Die Szenarien weisen hier auf Möglichkeiten einer anderen Entwicklung in den Mittelmeergebieten hin.

Was die Kosten der Landwirtschaft betrifft, so ergibt sich zwischen den Szenarien A und C, wobei in beiden Fällen Agrarprodukte aus Drittländern importiert werden können, ein Unterschied von 20 Mrd. ECU. Dieser Betrag kann als Preis für die Sicherung großer Naturgebiete betrachtet werden (minus Anschaffungs- und Anlagekosten; hierbei ist übrigens zu bedenken, daß die Mehrkosten bei C durch das erhöhte Arbeitsplatzangebot und die sparsamere Verwendung von Pflanzenschutzmitteln teilweise kompensiert werden; auch die Verwendung einer kleineren Fläche für Produktionszwecke wird sich auf die Kosten auswirken). Der Kostenunterschied zwischen B und D ist schwer an einen Faktor zu koppeln. Es sei jedoch darauf hingewiesen, daß die auferlegte gleichmäßige Verteilung der Arbeitsplätze bei B den niedrigeren Verbrauch von Stickstoff bei D wettmacht. Eine optimale Streuung des Arbeitsplatzangebots bzw. eine relativ geringe Umweltbelastung können zu Kosten in derselben Größenordnung erreicht werden.

1.3.3 Die Rolle der Niederlande

Die Szenarien vermitteln ein völlig anderes Bild von der Rolle der niederländischen Landwirtschaft. Im vorigen Abschnitt wurde bereits auf die sehr großen Unterschiede im Arbeitsplatzangebot in den einzelnen Szenarien, die auf die unterschiedliche Bodennutzung zurückzuführen sind,

hingewiesen. In allen Szenarien ist der Ackerbau nahezu verschwunden. Offenbar sind, technisch gesehen, die Vorteile, anderswo zu produzieren, größer (siehe Kapitel 5). Die Viehhaltung verfügt noch - u.a. dank der langen Wachstumsperiode und der hohen Graserträge - über eine große Fläche in den Niederlanden. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Szenarien sind groß. Beim Szenarium C (Umwelt) bleibt fast keine bodengebundene Landwirtschaft mehr übrig. Beim Szenarium A (Freihandel) dagegen bleibt den Niederlanden noch eine große Menge bodengebundener Landwirtschaft erhalten. Es handelt sich dann um den Anbau von Rauhfutter (Gras und Futtermais).

Läßt sich nun aus dem Unterschied zwischen den in den Szenarien beschriebenen technischen Möglichkeiten und der heutigen Situation der Schluß ziehen, daß der Ackerbau in den Niederlanden keine Zukunft hat? Eine solche Aussage bedarf der Differenzierung. Die Annahmen in den Szenarien umfassen, wie schon gesagt, nur einen Teil der Wirklichkeit. Die Szenarien dürfen nicht als Zukunftsprognose mißverstanden werden. Hinzu kommt, daß sich die niederländische Landwirtschaft im Gegensatz zur Landwirtschaft in der übrigen EG geradezu durch ihren wenig bodengebundenen Charakter kennzeichnet. Die Stellung der nicht bodengebundenen Land- und Forstwirtschaft wurde in diesem Bericht jedoch nicht behandelt (da eine gemeinsame Basis gefunden werden mußte, um ein Bild von der EG als Ganzes geben zu können).

Eine Schlußfolgerung ist allerdings, daß die beste Entwicklungsmöglichkeit der niederländischen Landwirtschaft nicht beim Ackerbau im besonderen und bei der bodengebundenen Produktion im allgemeinen liegt. Eine Politik, die von den technischen Möglichkeiten ausgeht, wird eine Verstärkung der Marktorientierung und die Nutzung von Marktlücken anstreben. Auf diese Art und Weise hat unsere Landwirtschaft auch in der Vergangenheit Probleme lösen können. Die niederländische Landwirtschaft erwarb ihre starke Stellung durch den Aufbau agro-industrieller Komplexe, aber dies geschieht nunmehr auch in anderen EG-Ländern, und zwar mit Hilfe verschiedener Förderungsmaßnahmen auf nationaler, aber auch auf gemeinschaftlicher Ebene. Die nicht bodengebundene Landwirtschaft und der Gartenbau bieten daher interessantere Anknüpfungspunkte. Die Marktorientierung ist gerade in diesen Sektoren groß. Dasselbe gilt für Produkte

aus der "Kinderstube" (etwa Saat- und Pflanzgut), die zwar bodengebunden hergestellt werden, jedoch nur auf einer geringen Fläche und mit hohem Mehrwert. Bulkprodukte spielen dann nur noch eine Rolle als Füllmittel in der Fruchtwechselwirtschaft. Diese Umstellung auf hochtechnisierte Landwirtschaft wurde bereits zu einem früheren Zeitpunkt empfohlen [5].

1.4 Ziele und Mittel der heutigen Politik

Die in diesem Bericht entwickelten Szenarien können als politische Richtschnur dienen. Anhand der Ergebnisse können die Ziele und Mittel der Politik eingeschätzt werden, und es kann sichtbar gemacht werden, inwieweit von den technischen Möglichkeiten abgewichen wird. Für die Fälle, in denen dies zutrifft, wird in den nachfolgenden Abschnitten auf politische Maßnahmen hingewiesen, die den technischen Möglichkeiten besser gerecht werden.

1.4.1 Heutige Zielsetzungen

Das erste Ziel der europäischen Agrarpolitik ist die Förderung der Produktivität. Als Instrumente nennt der EG-Vertrag u.a. die Förderung des technischen Fortschritts, die rationelle Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion und den optimalen Einsatz der Produktionsfaktoren. Höhere Produktivität wird in der Praxis durch höhere Erträge pro Hektar Grund oder pro Stück Vieh erreicht. Auf diese Weise werden immer weniger Grund, Vieh und Arbeit erforderlich sein, um die Nahrungsmittelversorgung in der Zwölfergemeinschaft sicherzustellen.
Dies führt zu einer paradoxen Situation: Ihren Zielsetzungen zufolge strebt die EG nach einer höheren *Produktivität* des Bodens, der Tiere und der Arbeit; die Realisierung dieser Zielsetzungen schafft aber so viele Probleme, daß auch versucht werden muß, eine niedrigere *Produktion* zu erreichen. Hierzu wird mit einer Kombination von Quotenregelungen (für Zucker und Milch), einer Herabsetzung der Garantiepreise (Getreide) und mit Prämien für den Vorruhestand von Landwirten und Maßnahmen zur

---

[5] Siehe auch den Bericht des Beratungsausschusses Perspektiven für den Agrarsektor in den Niederlanden (Adviescommissie perspectieven voor de agrarische sector in Nederland): Om schone zakelijkheid; Rapport aan het Landbouwschap, Den Haag, Landbouwschap 1989.

vorübergehenden Flächenstillegung gearbeitet. Eine Verringerung der Produktion bei steigender Produktivität verträgt sich jedoch schlecht mit den Unterstützungsmaßnahmen zur Erhaltung der Arbeitsplätze in der Landwirtschaft und den Prämienregelungen, die die landwirtschaftliche Nutzung im Grunde überschüssiger Anbauflächen gewährleisten. Bei den Flächenstillegungsmaßnahmen gilt schließlich als Bedingung, daß der Boden keiner anderen Bestimmung zugeführt werden darf: Er bleibt der landwirtschaftlichen Nutzung vorbehalten. Das ist tatsächlich "schwimmen gegen den Strom".

Die höchste Bodenproduktivität wird im Szenarium C realisiert, in dem die landwirtschaftliche Nutzfläche am kleinsten ist. Von den heutigen 127 Millionen Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche bleiben bei diesem Szenarium noch 26,4 Millionen Hektar übrig. Auch die anderen Szenarien haben eine starke Verringerung der erforderlichen Nutzflächen zur Folge: bis zu gut 42 Millionen Hektar bei A, gut 76 Millionen Hektar bei B und gut 60 Millionen Hektar bei D.
Die Diskrepanz zwischen dem heutige Areal und dem Areal, das technisch gesehen für die Nahrungsmittelproduktion erforderlich ist, läßt erkennen, daß die heutigen Regelungen für die Stillegung von Flächen nur Maßnahmen kosmetischer Art sind.
Außerdem rächt sich hier, daß dieselben Maßnahmen gegenteilige Auswirkungen auf verschiedenen Ebenen haben kann. Auf Gemeinschaftsebene und auf nationaler Ebene gibt es Überschüsse an landwirtschaftlicher Nutzfläche. Der einzelne Landwirt hat jedoch häufig Interesse an mehr Grund: Bei zunehmender Produktivität kann er durch die Erweiterung seines Betriebs mit demselben Einsatz von Produktionsmitteln seine Produktion (also sein Einkommen) erhöhen. In diesem Fall wird ein Landwirt gern den Grund seines Nachbarn kaufen, der seinen Betrieb aufläßt. Prämien für Betriebsstillegungen ohne Verpflichtung, den freikommenden Boden der landwirtschaftlichen Nutzung dauerhaft zu entziehen, führen hier zu einer Produktionserhöhung. Auch die Brachlandregelung bringt Nachteile dieser Art mit sich. Nachdem der Boden einige Zeit "eingemottet" gewesen ist, wird er wieder genutzt. So wird zwar eine (teilweise) Lösung des Problems auf kurze Sicht erreicht, aber zugleich eine echte Lösung der strukturellen Überschußproblematik verhindert. Makro- und Mikro-Interessen kollidieren hier miteinander.

Die Durchführung des Vertrags leidet nicht nur an solchen internen Widersprüchen, sondern auch daran, daß Zielsetzungen auf uneigentliche Weise ausgelegt werden. Der Vertrag nennt einen angemessenen Lebensstandard der Landbevölkerung als politische Zielsetzung, nicht - wie angenommen wird - die Erhaltung (aller) Arbeitsplätze in der Landwirtschaft.
Sogar im Szenarium B, in dem versucht wird, *ohne Subventionen* möglichst viele Arbeitsplätze in der bodengebundenen Landwirtschaft zu erhalten, ist deren Zahl rückläufig. Von den etwa sechs Millionen Arbeitskrafteinheiten heute (1988/89) bleiben höchstens 2,8 Millionen übrig. Die Schlußfolgerung aus den Szenarien muß lauten, daß die Erhaltung der Arbeitsplätze versteckte Arbeitslosigkeit mit enormen Einkommenstransfers zur Folge haben wird. Übrigens wandern zur Zeit zwei bis drei Prozent der Arbeitskräfte jährlich aus dem Agrarsektor ab. Wenn sich diese Tendenz fortsetzt, wir es - trotz aller Maßnahmen - in 15 Jahren etwa 40 Prozent weniger Arbeitsplätze in der Landwirtschaft geben als heute. Der Vertrag enthielt ursprünglich keine Zielsetzungen im Bereich der Umwelt; in die Europäische Akte wurde jedoch ein Umweltparagraph aufgenommen, und auch die jüngsten Vorschläge der Kommission auf dem Gebiet der Landwirtschaft enthalten kein "agrarisches Umweltaktionsprogramm". Auffallend ist, daß die Produktivitätszielsetzung des Vertrags in diesem Aktionsprogramm negiert wird. Die Bauern werden als Bewirtschafter der agrarischen Kulturlandschaft dargestellt. Sie sollen also Subventionen für ihre Bewirtschaftungstätigkeiten erhalten.
Die Qualität der Umwelt wird jedoch vor allem durch den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und Kunstdünger beeinflußt. Eine Verringerung dieses Einsatzes wird in der geltenden europäischen Politik als Dienst der Bauern an der Gesellschaft betrachtet. Angenommen wird, daß sie hierdurch Einkommensverluste erleiden und daher entschädigt werden müssen. Die Szenarien lassen jedoch erkennen, daß der Stickstoffverbrauch und der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln stark verringert werden können, und das ohne Produktionsverlust. Für eine Entschädigung gibt es daher in der Regel keinen Grund!

Allerdings besteht keine Zweifel darüber, daß es gerade auf dem Gebiet der Umwelt große regionale Unterschiede gibt. Insbesondere im äußersten Nordwesten Europas, wo am meisten Pestizide und Düngemittel eingesetzt werden (wo im Sinne einer vernünftigen und angemessenen Bewirtschaftung

übers Ziel hinausgeschossen wurde) kann eine Reduzierung ohne Produktionseinbußen erreicht werden. Hier zeigen die Szenarien, das politische Maßnahmen, die für den gesamten Bereich gelten, bei einer regional so differenzierten Aktivität wie der Landwirtschaft eine heikle Sache sind.

1.4.2 Möglichkeiten einer anderen Politik

Motor für die Veränderungen in der Bodennutzung und Bodenproduktivität ist der technische Fortschritt. Die Szenarien zeigen, daß die Politik den Motor stärker oder schwächer machen kann. Eine Verbesserung der Produktionsverhältnisse, Absatzgarantien mit Garantiepreisen sowie Forschung, Information und Schulung fördern die technische Entwicklung. Kurskorrekturen können durch Beeinflussung der Produktionsbedingungen und der Anforderungen, die an Produkte zu stellen sind, vorgenommen werden. Die Möglichkeiten hierzu sind vorhanden. Um einen ersten Eindruck zu vermitteln, werden nachstehend einige Möglichkeiten erörtert.

1. *Die Nutzung der ländlichen Gebiete*

- Raumordnungspolitik auf europäischer Ebene;
- Flurbereinigung; Prüfung der nationalen und regionalen Politik und Maßnahmen auf europäischer Ebene;
- ökologische Entwicklung auf europäischer Ebene.

Eine Politik, bei der die verschiedenen räumlichen Aspekte in gegenseitigem Zusammenhang betrachtet werden, gibt es auf EG-Ebene (noch) nicht. Raumordnungspolitik hinsichtlich der ländlichen Gebiete auf europäischer Ebene findet in diesem Augenblick überwiegend indirekt statt, und zwar entweder über die Agrarpolitik, die Regionalpolitik oder die Umweltpolitik. Die Szenarien lassen erkennen, daß, wenn eine integrale Politik fehlt, die regionalen Gegensätze eher zu- als abnehmen. Auch eine zunehmende Unvereinbarkeit von europäischer, nationaler und regionaler Politik erscheint so unvermeidlich. *Leitlinien zur europäischen Raumordnungspolitik*, in denen die Bestimmung der ländlichen Gebiete festgelegt ist, wären daher wünschenswert. Anhand solcher Leitlinien könnte entschieden werden, ob europäische Mittel zur strukturellen Verbesserung der Produktionsverhältnisse (Bewässerung, Flurbereinigungsprojekte oder für andere Vorhaben zu Verbesserung der Infrastruktur) gewährt werden.

Ferner scheint Spielraum für *Maßnahmen zur ökologischen Entwicklung auf EG-Ebene* vorhanden zu sein. Europäische Landschaften und europäische Naturparks gibt es noch kaum. Obwohl der Spielraum für solcherlei Initiativen vorhanden ist, gibt es sie (noch) nicht. Eine konzertierte Aktion der einzelnen Regierungen und der privaten Naturschützer könnte hier möglicherweise Entwicklungen in Gang setzen.

2. *Stillegung landwirtschaftlicher Nutzflächen durch andere Bodennutzung*

- Förderung der ökologischen Entwicklung (Richtlinie zum Schutz der natürlichen und naturnahen Lebensräume der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten);
- Förderung des Erholungssektors;
- Förderung der Umnutzung/Energiegewinnung auf dem Acker.

Für die Stillegung produktiver Anbauflächen gibt es noch wenig Möglichkeiten. Die heutige Flächenstillegungsregelung geht davon aus, daß der Boden der Landwirtschaft erhalten bleiben muß und die Extensivierungsregelung geht davon aus, das die Produktivitätssteigerung rückgängig gemacht werden wird und daß sogar eine negative Tendenz möglich ist. Die Szenarien in diesem Bericht beweisen das Gegenteil. Bei anhaltender Produktivitätssteigerung wird eine Flächenstillegungsregelung jedoch besonders teuer. Es erscheint unwahrscheinlich, daß es bei einer solchen Perspektive dafür viel politische Unterstützung geben wird, um so mehr, als Hektarprämien, Einkommensbeihilfen und andere Maßnahmen auch zu Lasten der europäische Kasse gehen werden.
Die Berechnungen in diesem Bericht zeigen Möglichkeiten zur Verminderung der Produktionskapazität auf, indem man landwirtschaftlichen Nutzflächen einer anderen Bestimmung zuführt. Oben wurde bereits die ökologische Entwicklung erwähnt. Andere Möglichkeiten betreffen die Erholung. Auch andere Nutzungsmöglichkeiten bieten sich an, wobei insbesondere an raumintensive Aktivitäten wie Energiegewinnung zu denken ist. Der Raum hierfür ist in Europa vorhanden, wirtschaftlich ist dies jedoch noch sehr unattraktiv. Aus einer Studie der Niederländischen Gesellschaft für Energie und Umwelt (NOVEM) geht jedoch deutlich hervor, daß Energiegewinnung auf dem Acker auf längere Sicht Perspektiven bieten kann, wenn die

Energie veredelt wird (Elektrizität, Vergasung u. dgl.) [6]. Dies bestätigt die Ergebnisse früherer Studien auf diesem Gebiet.

3. *Regionale Entwicklung und Arbeitsmarkt*

- beschränkte Möglichkeiten über die indirekte Politik mit dem Europäischen Regionalfonds;
- Möglichkeiten beim Sozialfonds sowie (vorübergehende) Einkommensbeihilfen.

In allen Szenarien liegt, wie gesagt, die Zahl der Arbeitsplätze in der bodengebundenen Landwirtschaft viel niedriger als heute. Die europäische Politik versucht den Abbau von Arbeitsplätzen durch Verbesserungen in der Agrarstruktur zu verhindern. Aus einer evaluierenden Studie der hierfür zuständigen Strukturfonds hat sich ergeben, daß jetzt auch viele der eingesetzten Mittel keinen oder manchmal sogar einen negativen Effekt haben [7]. Eine Politik, die ihren Kurs an die durch den technischen Fortschritt auftretenden Veränderungen anpaßt, könnte die Mittel besser zur "Linderung des Schmerzes" einsetzen. Dasselbe gilt in gewissem Sinne für die Einkommensbeihilfen. Will man aus sozialen Gründen das Einkommen der Landwirte aufstocken, so gibt es hierfür verschiedene Möglichkeiten. Wird die Zahlung an Personen gekoppelt, so läuft dies auf eine gemeinschaftliche Sozialhilferegelung hinaus. Bei einer Koppelung an den Boden, darf die Zahlung nicht auf landwirtschaftliche Nutzflächen beschränkt bleiben, da dies die Bodenmobilität behindern würde. Wenn man die Hektarprämie auch für Flächen gewährt, die eine andere Bestimmung bekommen, wird z.B. auch eine Basisfinanzierung für den Erhalt der Natur geschaffen. Solche Gedanken müssen näher in Erwägung gezogen werden. Was man zur Zeit mit Hilfe der Strukturfonds versucht, ist aus dem Blickwin-

---

6 Nederlandse maatschappij voor energie en milieu (NOVEM) (Niederländische Gesellschaft für Energie und Umwelt): De haalbaarheid van de produktie van biomassa vor de Nederlandse energiehuishouding. Eindrapport (Die Möglichkeit der Herstellung von Biomasse für den niederländischen Energiehaushalt; Schlußbericht), Utrecht, März 1992.

7 D.D. van der Stelt-Scheele: Regionaal beleid voor de landelijke gebieden van de Europese Gemeenschap; inventarisiatie en evaluatie (Regionalpolitik für die ländlichen Gebiete der Europäischen Gemeinschaft - Inventarisierung und Evaluierung), Werkdokumenten Nr. W46, Den Haag, WRR 1989.

kel der erörterten Szenarien nichts anderes als Wasser in den Rhein tragen.

4. *Förderung bestimmter Produktionstechniken*
- Pflanzenschutzpolitik;
- Umweltpolitik.

Die Vorschriften beziehen sich vor allem auf die Art der Produktion. Wie bereits erwähnt, gibt es zahlreiche Möglichkeiten, den Gebrauch von Pestiziden einzuschränken. Diese Möglichkeiten könnten auf europäischer Ebene genutzt werden. Zu denken wäre an Abgaben auf Pestizide auf europäischer Ebene, an Pfandregelungen für Pflanzendüngemittel u. dgl.

5. *Förderung bestimmter Formen der Bodenbewirtschaftung*
- Bergbauernregelung;
- Maßnahmen aufgrund des Berichts über die Beziehung zwischen Landwirtschaft, Natur- und Landschaftsschutz;
- Regelung zur Erhaltung bestimmter Landschaften und Bodennutzungsformen.

Bei einer Reihe von Regelungen auf europäischer, aber auch auf nationaler Ebene geht man davon aus, daß für die Erhaltung bestimmter Werte (Natur, Landschaft) gezahlt werden muß bzw. daß eine Kompensation für bestimmte Benachteiligungen zu leisten ist. Entsprechende Regelungen wie die niederländische Regelung über die Beziehung zwischen Landwirtschaft, Natur- und Landschaftsschutz und die europäische Bergbauernregelung können in bestimmten Gebieten, in denen Landschaft und ökologische Werte gegenüber der Bodenbewirtschaftung den Vorzug erhalten sollen, eine Lösung bieten.

1.5 Schlußfolgerungen und Empfehlungen

1.5.1 Ein Forschungsprogramm

Für diesen Bericht wurden große eigene Forschungsanstrengungen unternommen. Bei der Entwicklung der Methodologie und der Erarbeitung de GOAL-Modells ist der Rat auf seinem Weg auf eine Reihe von Lücken und Undeut-

lichkeiten gestoßen. Einige davon sind so interessant, daß sie hier noch einmal erörtert werden sollen. Gezielte Untersuchungen in diesen Bereichen können die Anfertigung einer solchen Studie in Zukunft möglicherweise erleichtern.

Die Studie des Rats bewegte sich auf dem Ebene der heutigen Zwölfergemeinschaft. Eine Erweiterung ist in zwei Richtungen möglich. Das Modell kann verwendet werden, um die Folgen des Beitritts der mittel- und osteuropäischen Länder zur EG zu erforschen. Andererseits können Anschlußstudien auf regionaler Ebene mehr Einblick in die Möglichkeiten für Regionen innerhalb der in den Szenarien gestellten Randbedingungen verschaffen. Dann kann auch anderen Wirtschaftssektoren mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Ein zentraler Ausgangspunkt in der Modellstudie ist, daß Landwirtschaft überall in der EG stattfindet, und zwar mit den besten verfügbaren Techniken und ohne Vergeudung. Die Produktionstechniken können nach diesem Konzept weiter verfeinert werden. Aufgrund der zu diesem Augenblick verfügbaren Kenntnisse wurde versucht, eine möglichst gute regionale Spezifikation zu geben. Eine weitere Anpassung der Produktionstechniken auf spezifische regionale Umstände kann sinnvoll sein.

Der Bericht befaßt sich nicht mit der Finanzierung der Maßnahmen für ländliche Gebiete. In den Szenarien werden nur die Gesamtkosten der Landwirtschaft wiedergegeben. Bereits auf dieser Ebene treten große Unterschiede zwischen den Szenarien auf. Nicht beantwortet wurde die Frage, welcher Teil der Kosten von den Produzenten und welcher Teil von Staat getragen werden kann. Ebensowenig wurde untersucht, welche Folgen dies für den europäischen Steuerzahler haben würde. Für die Weiterentwicklung politischer Alternativen ist diese Information jedoch unentbehrlich.
Auch die Finanzierungsstruktur der Naturschutzpolitik wurde nicht in die Betrachtungen einbezogen. Der Versuch, einen Unterschied zwischen verschiedenen Formen der Naturbewirtschaftung zu machen, hat zu keinen

unmittelbar anwendbaren Ergebnissen geführt [8]. Mit dieser Differenzierung wollte man erreichen, daß die verschiedenen ökologischen Werte zu möglichste niedrigen Kosten gesichert werden. Nicht zuletzt angesichts der positiven Reaktionen aus Naturschützerkreisen auf diesen ersten Versuch sind weitere Initiativen in dieser Richtung angebracht.

Zur Konkretisierung der Zielsetzungen wurde in dieser Studie eine "tentative ökologische Hauptstruktur" für die Zwölfergemeinschaft entwickelt. Sie hat sich für die Interpretation der Szenarien als sehr brauchbar erwiesen; allerdings handelt es sich nur um einen ersten Versuch. Soll sie als Prüfstein für die europäische Naturschutzpolitik fungieren können, sind noch viele Ergänzungen notwendig. Ein entsprechendes Vorhaben müßte von der EG als Ganzes getragen werden: Es muß Einigkeit über die anzuwendenden Kriterien herrschen. Ferner müßte mehr als bisher von den Regionen angegeben werden, welche Gebiete den Kriterien für eine solche ökologische Hauptstruktur entsprechen.

1.5.2 Ein Maßnahmenprogramm

Die Szenarien in diesem Bericht führen zu einem deutlichen Maßnahmenprogramm. Sie machen deutlich, daß die Veränderungen für die ländlichen Gebiete in der Zwölfergemeinschaft in den kommenden Jahrzehnten sehr einschneidend sein können. Die EG-Politik auf diesem Gebiet entwickelt sich rasch. In ihrem Beitrag zu dieser Politik kann die niederländische Regierung die vorgestellten Szenarien als Orientierungspunkte verwenden. Im einzelnen läuft dies auf folgendes hinaus:

1. Bei allen Vorschlägen, Betrachtungen und Analysen in bezug auf die Reorganisation der europäischen Agrarpolitik müßte von den gestellten Zielsetzungen ausgegangen werden. Zu diesem Zweck könnte das vom Rat entwickelte GOAL-Modell verwendet werden. Die politische Ziele müssen für die Wahl der Instrumente bestimmend sein. Die Diskussion über diese Ziele darf nicht nur implizit über die

---

[8] M. Cremer: Natuurbeheer in Europa, een inventarisatie von doelstellingen, methoden en kosten van inrichting en beheer in beschermde gebieden in de landen van de EG (Naturbewirtschaftung in Europa, eine Bestandsaufnahme der Zielsetzungen, Methoden, Kosten der Einrichtung und Verwaltung in geschützten Gebieten in den Ländern der EG), Den Haag, WRR 1990.

Instrumente geführt werden. Hat man sich für bestimmte Ziele entschieden, dann müssen sie auch als Grundlage für die Ausarbeitung der Politik dienen. Obwohl im Unterhandlungsprozeß durchaus auch andere Überlegungen eine wichtige Rolle spielen werden, darf diese Tatsache nicht überbewertet werden. Es sollte möglichst verhindert werden, daß - wie heute häufig der Fall - eine Vermischung von Zielen und Mitteln zu einer Inkompatibilät zwischen Bestandteilen des Instrumentariums führt.

2. Bei allen Optionen für die Bodennutzung in der EG, die der Rat untersucht hat, ist ein erheblicher Überschuß an landwirtschaftlicher Nutzfläche zu verzeichnen. Je nach Szenarium unterscheidet sich der Umfang und die regionale Verteilung dieser Überschüsse, aber das allgemeine Bild ist deutlich. Dies impliziert, daß eine Politik, die die dauerhafte Nutzung der heutigen landwirtschaftlichen Nutzfläche (entweder direkt z.B. auf dem Wege der Extensivierung oder indirekt über Flächenstillegungsregelungen unter Beibehaltung der Bestimmung als Anbaufläche) zum Ziel hat, zunehmend auf Widerstand stoßen wird. Die Kosten solcher Maßnahmen können sehr hoch sein, und die Endergebnisse wären manchmal in bezug auf andere Zielsetzungen (z.B. Naturschutz, aber auch Umwelt) kontraproduktiv.

3. Bei allen untersuchten Optionen ist eine wesentlich geringere Anzahl Arbeitsplätze in der Landwirtschaft erforderlich, als dies heute der Fall ist. Bereits heute kann von einer großen latenten Arbeitslosigkeit in vielen Regionen der Zwölfergemeinschaft gesprochen werden. Sie wird noch viel größer, wenn die Zahl der Arbeitsplätze auf dem heutigen Stand bleibt.
Man kann sich darum bemühen, die ernsten Konsequenzen dieses Arbeitsplätzeabbaus zu mildern, die künstliche Erhaltung möglichst vieler Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft ist jedoch unbezahlbar und unmöglich. Besser wären flankierende Maßnahmen zur Erleichterung des Abbaus von Arbeitsplätzen.

4. Der umweltschädigende Einfluß der Landwirtschaft ist in vielen Gebieten der Zwölfergemeinschaft insbesondere auch in den Nieder-

landen sehr groß. Wie aus dieser Studie hervorgeht, gibt es viele technische Möglichkeiten, etwas dagegen zu unternehmen. Die Entscheidungsträger könnten hiervon Gebrauch machen. In früheren Berichten hat der Rat solche Möglichkeiten bereits aufgezeigt: Abgaben auf Schädlingsbekämpfungsmittel; Förderung von Forschung und Information auf dem Gebiet der integrierten Anbausysteme; Verbesserung der Produktionsverhältnisse in den Gebieten, die für die Landwirtschaft bestimmt sind; Schulung; Zeugnisse für Arbeitnehmer im Pflanzenschutz; Pfand für Pflanzendüngemittel etc.) [9]. Alle diese Vorschläge sind nicht neu. Sie müssen jedoch auf europäischer Ebene realisiert werden, wobei die Tatsache, daß damit sowohl umwelttechnischen als auch anbautechnischen Zielsetzungen gedient wäre, die Durchführung entsprechender Projekte erleichtern könnte.

5. Möglichkeiten, eine aktive europäische Naturschutzpolitik zu verfolgen, sind aus dem Blickwinkel der Bodennutzung sicherlich vorhanden. Räumliche Konflikte mit der Landwirtschaft sind offenbar beschränkt. Die Niederlande könnten sich für die nähere Ausarbeitung einer ökologischen Hauptstruktur auf Gemeinschaftsebene einsetzen. Voraussetzung für die Verwirklichung einer solchen ökologischen Hauptstruktur ist, daß ein Finanzierungssystem für die europäische Naturschutzpolitik zustande kommt. Eine Kombination von staatlicher und privater Finanzierung (bonds for nature), wie sie sich in den Niederlanden entwickelt, liegt dabei auf der Hand.

6. Was Chancen und Bedrohungen für die niederländische Land- und Gartenwirtschaft auf längere Sicht betrifft, weisen die Szenarien aus, daß die Bedrohungen vor allem für den bodengebundenen Ackerbau und in geringerem Maße für die Milchviehhaltung gelten. Die Chancen müssen vor allem in den Betriebszweigen gesucht werden, in

---

9 WRR: Technologie en overheid. Enkele sectoren nader beschouwd (Technologie und Staat - einige Sektoren näher betrachtet), Rapporten aan de Regering Nr. 39, Den Haag, SDU uitgeverij 1991.
WRR: Milieubeleid: strategie, instrumenten und handhaafbaarheid (Umweltpolitik: Strategie, Instrumente und Durchsetzbarkeit), Rapporten aan de Regering Nr. 41, Den Haag, SDU uitgeverij 1992.

denen die Bodengebundenheit weniger ausgeprägt ist und in denen andere Faktoren wie die Absatzorganisation, das Know-how, die Infrastruktur und die Erfahrung eine größere Rolle spielen. Der Staat kann sich am besten auf die Schaffung optimaler Voraussetzungen für die Weiterentwicklung dieses Betriebszweigs konzentrieren. Darüber hinaus erscheint eine Sanierungspolitik für die Betriebszweige oder Betriebe, die keine oder nur geringe Perspektiven haben, unentbehrlich.